

Forskningsrådets egevaluering

Sammendrag

Hovedstyret har gjennomført en egevaluering i samarbeid med divisjonsstyrene. I tillegg til å vurdere oppnåelse av viktige mål for omorganiseringen, har styret vært opptatt av å identifisere utviklings- og forbedringsmuligheter.

Mange av målene med omorganiseringen er nådd

Omorganiseringen ble gjennomført i henhold til regjeringens vedtak. Stor innsats fra Forskningsrådets medarbeidere gjorde at en ny organisasjonsstruktur var etablert etter et halvt år, samtidig som alle oppgaver ble utført uten forsinkelser. En bred og grundig prosess rundt oppnevning av divisjonsstyrene medførte at disse kunne starte sitt arbeid med høy grad av tillit og legitimitet.

Forskningsrådet har styrket sin posisjon og strategiske rolle i forskningssystemet gjennom forbedret kommunikasjon, forbedrede arbeidsmåter og større åpenhet og ekstern medvirkning i strategiske prosesser.

Hovedstyret har tatt en sterkere og tydeligere rolle. Ordningen med gjennomgående representasjon har styrket Hovedstyrets posisjon i forhold til øvrige styrenivå. Hovedstyrets kontakt med sentrale aktører i forsknings- og innovasjonssystemet har tydeliggjort dets posisjon som forskningspolitisk aktør.

Brukerbetjeningen er forbedret. Divisjon for vitenskap og Divisjon for innovasjon er godt innarbeidet som kontaktpunkter for henholdsvis UoH-sektoren og næringslivet, mens Satsingsdivisjonen betjener en rekke departementer når det gjelder forskning for politikkutforming. Det er gjort dyptgripende endringer og forbedringer når det gjelder søknadsbehandling og prosjektoppfølgning og nye støtteformer har også bidratt til større brukervennlighet.

Det er inngått tettere samarbeid med andre strategiske aktører. Forskningsrådet deltar i internasjonale nettverk for å planlegge og gjennomføre forskningssatsinger og Forskningsrådets arbeid i forhold til EU har blitt høyt verdsatt. Næringspolitikken har i større grad blitt knyttet til utvikling av innovasjonssystemer – nasjonalt og regionalt. Samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet som ble fornyet i 2002 er styrket og omfatter både programsatsinger og felles arbeid innenfor analyse og strategi for innovasjonspolitik.

Forvaltning av ansvaret for grunnforskning og anvendt forskning er tydeliggjort gjennom etablering av divisjoner som har dette som sitt ansvarsområde. Anvendt forskning for utvikling og miljø og handlingsrettet samfunnsforskning er tydelig plassert i Satsingsdivisjonen. Organisering etter funksjon har slik sette styrket dialogen med de ulike forsknings- og brukergruppene og styrket helheten i FoU- politikken.

Viktige forbedrings- og endringsbehov

Selv om mye er oppnådd, er det områder hvor det fortsatt er behov for forbedringer og endringer:

Det er behov for større grad av åpenhet. Forskningsrådet er blitt et mer åpent råd, men det gjenstår fortsatt store utfordringer. Hovedstyret gjennomførte tidlig i sin virkeperiode kontakt- og diskusjonsmøter med forskningsinstitusjonene, departementene og næringslivets organisasjoner. Etter hvert har administrasjonen overtatt mer av denne funksjonen i takt med at åpenhet er blitt sterkere innarbeidet som en gjennomgående arbeidsform, men Hovedstyret har fortsatt regelmessig kontakt med de viktigste forskningsmiljøene i landet. Det er imidlertid behov for videre utvikling av den forskningsstrategiske dialogen med forskningsmiljøene, næringslivet, departementene og andre brukere.

Samspillet i organisasjonen må bli bedre. Det er særlig to forhold som utfordrer det interne samspillet. For det første er Forskningsrådet nærmest per definisjon en arena for interessekonflikter hvor ulike fagfelt og samfunnsinteresser skal veies mot hverandre i en prosess som skal ende opp med et samlet råd til departementer og regjering. For det andre har Forskningsrådet en struktur som i seg selv kan hemme tverrgående aktiviteter og matriseorganisering. Hovedstyret har hatt stor oppmerksomhet på disse utfordringene, men ser at dette er et område som det må arbeides videre med.

Forskningsrådet må videreutvikle sin forskningsstrategiske kompetanse. Forskningsrådet har forsøkt å dreie innsatsen mer mot rådgivning og strategisk arbeid. En viktig hindring har vært mangel på kapasitet, men det har også ligget hindringer i vår arbeidsmåte og kompetanse. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad vi har lyktes i å styrke Forskningsrådets strategiske funksjon. Vi tror ikke at vår rådgivningsfunksjon overfor departementene er svekket, men ser at det nå er større krav enn tidligere i forhold til å bidra til departementenes politikkutvikling og til strategier for forsknings- og innovasjonssystemet. Dette er et område som det er nødvendig og viktig å arbeide videre med.

Roller og samspill i styresystemet må videreutvikles. Her er det identifisert flere utfordringer:

Divisjonsstyrenes ansvarsområder må tydeliggjøres. Dette gjelder særlig i forhold til hvilke saker styrene bør behandle og hvilke saker som kan behandles av administrasjonen.

Vedtektenes formulering danner nå grunnlag for en arbeidsform hvor alle spørsmål av faglig karakter, de fleste bevilgningsspørsmål, sammensetning av programstyrer og komiteer med mer, legges fram for divisjonsstyrene. Det må vurderes om administrasjonen i større grad kan delegeres bevilgnings- og beslutningsmyndighet der dette er hensiktsmessig.

Faglige perspektiver må styrkes i den overordnede styringen av Forskningsrådet. Det fagstrategiske underskuddet i styresystemet må utbedres gjennom et klarere strategisk fokus i divisjonsstyrenes arbeid, endret kompetansemessig sammensetning av divisjonsstyrene og større bruk av 3. styringsnivå og ad hoc utvalg i det forskningsstrategiske arbeidet.

Samspillet på tvers av divisjonene må bli bedre. Det pågående arbeidet med å forbedre samspillet på tvers av divisjonene har gitt, og vil gi, resultater. Samtidig virker flere styrer innenfor samme organisasjon splittende, og kan bidra til at strategier, prioriteringer og utforming av virkemidler sementeres innenfor ansvarsområdene til de ulike styrene. De Store programmene representerer i denne sammenheng en særlig utfordring. Det er ønskelig å videreutvikle modellen slik at Forskningsrådet fremstår som faglig rikere og tyngre, og får et bedre samspill på tvers av sektorer og fag. Dette kan kreve organisasjonsmessige endringer. Det er en begrensning at Rådet ikke selv kan endre organisasjonsstrukturen. Vedtektene bør derfor endres på dette punkt slik at man løpende kan optimalisere organisasjonen.

Departementenes relasjoner til Forskningsrådet bør gjennomgås. Endringer av samspillet mellom Rådet og departementene vil kreve både bedre kompetanse i Forskningsrådet om departementenes behov og arbeidsmåter, og bedre avstemt forståelse av forventninger og roller mellom departementene og Forskningsrådet. Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet bør sammen gjennomgå styringsrelasjonene for å sikre at tildelingene gir nødvendig handlingsrom til Forskningsrådets styrer. Roller og gjensidige forventninger bør avklares og avstemmes for å legge til rette for en mer strategisk dialog mellom departementene og Forskningsrådet. Fondet for forskning og nyskaping må sikres som en viktig mekanisme for koordinering på tvers av fag og sektorer.

1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i Kunnskapsdepartementets brev av 2. mai 2006 har Forskningsrådet utarbeidet en egevaluering. Vurderingen bygger på synspunkter som har fremkommet gjennom diskusjoner i og mellom divisjonsstyrene og Hovedstyret. Det er ikke gjennomført eksterne analyser.

1.1 Organisatoriske og styringsmessige endringer

Hovedtrekkene i omorganiseringen av Forskningsrådet ble fastlagt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003, jf. St. prp. nr. 1 (2002-2003). Det ble lagt til grunn at utfordringene i norsk forskning best kunne møtes med ett forskningsråd, men det ble vedtatt omfattende endringer i Rådets organisasjon og styresystem, bl.a.:

- Hovedstrukturen ble basert på et funksjonelt prinsipp, ut fra at kravene og behovene til de ulike brukergruppene varierer. Den nye modellen skulle synliggjøre grunnforskning og innovasjon og legge godt til rette for samarbeid på tvers av fag og disipliner.
De tidligere seks områdene ble erstattet av tre enheter med innretning mot særskilte brukergrupper; hhv. en divisjon for fag- og disiplinutvikling med orientering mot FoU-sektoren, en divisjon for innovasjon og brukerinitiert forskning med primær innretning mot næringslivet, og en divisjon for strategiske satsinger.
- Styresystemet ble forenklet, med færre og mindre styrer. Hovedstyrets ansvar ble tydeliggjort. Det ble etablert gjennomgående representasjon mellom 1. og 2. styrenivå (ved at de tre divisjonsstyrelederne oppnevnes blant Hovedstyrets medlemmer).

Forskningsrådet ble gitt anledning til å utforme organisasjonen innenfor de hovedlinjene som myndighetene trakk opp. Det ble lagt vekt på etablering av et godt samarbeid på tvers.

De gamle stabsområdene ble også omorganisert. Ved siden av fagdivisjonene er det etablert en divisjon for administrasjon. I tillegg er det etablert to stabsenheter under administrerende direktør, en med internasjonale oppgaver under en internasjonal direktør og en med sentrale oppgaver knyttet til strategi, budsjett, kommunikasjon, FoU-administrasjon og kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikken.

Rådet ble gitt nye vedtekter som er mer kortfattet, bl.a. når det gjelder konkretiseringer av oppgaver for styrene. For 2. styringsnivå (divisjonsstyrene) er det nå kun en generell bestemmelse om at Hovedstyret fastsetter rammer og retningslinjer for disse styrenes arbeid.

1.2 Målsettinger ved omorganiseringen av Forskningsrådet

De overordnede målene for det nye Forskningsrådet ble uttrykt slik:

- Det skal være ett forskningsråd med tre faglige enheter som skal ha hovedansvar for henholdsvis fag- og disiplinutvikling, strategiske satsinger og innovasjon og bruker-initiert forskning.
- Hovedstyret skal ha en sterkere og tydeligere rolle, det skal være tre divisjonsstyrer og divisjonsstyrelederne skal utnevnes av og blant Hovedstyrets medlemmer.
- Brukerne må betjenes bedre på deres egne premisser.
- Grunnforskning og anvendt forskning må ivaretas langt bedre.
- Tverrgående samordning må bli bedre, både mellom fag og sektorer, og mellom grunnforskning, anvendt forskning og innovasjon.
- Forskningsrådet må bli en mer åpen arena og være i dialog med langt flere.
- Forskningsrådets kapasitet til å gi råd og arbeide strategisk bør styrkes og rådene bør være spissere.

2. Vurdering av status i forhold til målsettinger

2.1 Omorganiseringen ble gjennomført iht. vedtaket

Omorganiseringen ble gjennomført i henhold til regjeringens vedtak. Hovedstyret la spesiell vekt på å finne gode styremedlemmer til divisjonsstyrene. Det ble gjennomført en omfattende prosess for å sikre at alle fagmiljøer, brukere og andre relevante grupper fikk anledning til å fremme kandidater. Hovedstyret vurderte de enkelte kandidatene nøye og konfererte med en rekke sentrale personer i forskningssystemet, departementene og næringslivets organisasjoner om sammensetningen av styrene. Denne omfattende prosessen medførte at divisjonsstyrene kunne starte sitt arbeid med en høy grad av tillit og legitimitet.

Medarbeiderne i Forskningsrådet gjorde en stor innsats i forbindelse med omorganiseringen. Endringene som skulle gjennomføres i den interne organiseringen var omfattende. Likevel lyktes det å etablere ny struktur allerede etter et halvt år, samtidig som alle rådets oppgaver ble utført uten forsinkelser.

2.2. Forskningsrådet har styrket sin posisjon og strategiske rolle

Det er Hovedstyrets oppfatning at Forskningsrådets troverdighet og stilling er styrket de siste årene. Ekstern kommunikasjon og medvirkning er vektlagt sterkere. Det er også lagt vekt på å utvikle Rådets arbeidsmåter. Ikke minst er det utviklet mer robuste og transparente systemer for FoU-administrasjon (utlysninger, søknadsbehandling og prosjektoppfølgning). Også håndteringen av habilitet i søknadsbehandlingen er forbedret. Flere brukerundersøkelser har vist at administrasjonen av søknadsprosessen oppfattes som profesjonell. Forskerne opplever å bli tatt på alvor, og større åpenhet i strategi- og budsjettprosesser har gitt mer legitimitet.

Forskningsrådet ønsker å være en markant aktør med evne til å sette den forskningspolitiske dagsorden og med en sterk rolle som forskningspolitisk rådgiver. Dette setter krav til synlighet og evne til å utvikle forskningsstrategier og forslag som utfordrer. Her har Rådet et stort potensiale for videre utvikling. Dette ble klart observert gjennom en bred omverdens-analyse gjort sommeren 2004.

Utfordringene knyttet til forskningsstrategisk rådgivning er blitt større de senere årene. Dette skyldes ikke minst at forskningssystemets aktører er mer selvstendige med større ansvar for å fremme strategier for utvikling av sine fagmiljøer. Et like viktig moment er internasjonaliseringen, hvor EU i stadig sterkere grad legger premisser for nasjonal politikk og gir systematikk og virkemidler for å strukturere og samordne fagmiljøer på tvers av institusjoner og landegrenser. Samlet sett mener vi at Forskningsrådet nå har høy troverdighet i forhold til samarbeidspartnere og brukere i forskningssystemet. Utfordringen framover er å fremstå tydeligere og med sterkere kompetanse og kapasitet i forhold til analyse og rådgivning.

2.3. Hovedstyret har tatt en sterkere og tydeligere rolle

Ordningen med gjennomgående representasjon har styrket Hovedstyrets posisjon i forhold til øvrige styrenivå. Ordningen har vært vellykket og viktig for å holde Forskningsrådet sammen. Ulempen er at det har medført stor arbeidsbelastning for de tre lederne av divisjonsstyrene som også har plass i Hovedstyret.

Hovedstyret la stor vekt på å komme i kontakt med sentrale aktører i forsknings- og innovasjonssystemet i den tidlige fasen av sitt virke. Dette ga en profilering av Forskningsrådet og tydeliggjorde Hovedstyrets posisjon som ledende aktør i Forskningsrådet og forskningssystemet. Særlig i strategi- og budsjettprosesser er det nå tydelig at premissene er gitt fra Hovedstyret.

2.4. Forbedret brukerbetjening

Den nye organisasjonsstrukturen skulle i seg selv bidra til bedre brukervennlighet. Erfaringene fra tre års drift viser at dette er oppnådd. Divisjon for vitenskap og Divisjon for innovasjon ble raskt etablert som primære kontaktpunkter for henholdsvis universiteter og høyskoler og institutter og næringsliv. Divisjon for store satsinger fikk en mer sammensatt rolle i forhold til konkrete brukergrupper. Det er etablert god kontakt og dialog både med departementene og med forskningssystemet.

Det er gjort flere dyptgripende endringer som påvirker måten Forskningsrådet framstår på overfor sine brukere. Søknadsbehandlingen er standardisert slik at samme type søknad skal få samme type behandling uansett i hvilken avdeling eller enhet i Forskningsrådet den blir behandlet. Kriteriene for søknadsvurderingene er gjort allment kjent, og søkerne får tilsendt svar med bedre informasjon om hvorledes søknaden er blitt vurdert. Det er innført elektronisk søknadsbehandling, som etter innkjøringsperioden har forenklet søknadsarbeidet for søkerne, og gitt bedre konsistens, innsyn og sporbarhet i søknadsprosessen. Brukerundersøkelser viser at det er høy grad av tilfredshet fra forskernes side når det gjelder dette, selv om det fortsatt er forbedringsmuligheter.

Nye støtteformer har også bidratt til større brukervennlighet. Virkemidlene i Innovasjonsdivisjonen er endret for å treffe hele bredden i næringslivets behov bedre. Store program har vært en nyvinning som over tid har profilert større forskningssatsinger overfor både forskere og brukere på en god måte. I tillegg er SkatteFunn kommet til.

Samlet har vi grunn til å tro at de viktigste brukergruppene opplever Forskningsrådet som mer brukervennlig enn før. Men siden en av Forskningsrådets viktigste oppgaver er å fordele begrensede midler vil det også være brukere som er misfornøyd med saksbehandlingen og utfallet av den. Slik vil det nok alltid være, men det er gjennomført flere tiltak for å skape større forståelse for de beslutningene som fattes.

2.5. Tettere samarbeid med andre strategiske aktører

Forskningsråd og andre statlige organisasjoner i ulike land er blitt integrert i tettere og mer aktive nettverk for å planlegge og gjennomføre forskningssatsinger. Bistand i forhold til kontakt og posisjonering internasjonalt er etterspurt, og det Forskningsrådet har gjort gjennom sitt EU-arbeid har blitt høyt verdsatt. Denne type råd og veiledning setter høye krav til kunnskap i Forskningsrådet om muligheter på den internasjonale arenaen. Forskningsrådet vil videreføre sitt arbeid for internasjonalisering av norsk forskning, med vekt på å utvikle internasjonal deltakelse til å bli et viktig virkemiddel for å nå egne mål. Spesielt gjelder dette deltakelsen i EUs 7. rammeprogram

Næringspolitikken har i større grad blitt knyttet til utvikling av innovasjonssystemer – nasjonalt og regionalt – og med større krav til samarbeid mellom myndighetsorgan, forskningsinstitusjoner og bedrifter. Samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet som ble fornyet i 2002 innebar derfor et sterkere samarbeid mellom organisasjonene. Samarbeidet omfatter både programsatsinger og felles arbeid innenfor analyse og strategi for innovasjonspolitikken. Forskningsrådet vil arbeide videre med involvering av forskningsinstitusjoner, bedrifter, departementer og andre samfunnsaktører for utvikling av satsinger og prioriteringer. Rådet vil videreutvikle samarbeidet med virkemiddelapparatet for innovasjon, herunder bidra til utforming av og omfang på virkemidler i fellesskap med Innovasjon Norge

2.6. Bedre forvaltning av ansvaret for grunnforskning og anvendt forskning

Ansvar for grunnforskning og for den næringsrettede forskningen er tydeliggjort gjennom etablering av divisjoner med dette som virksomhetsområder. Både Vitenskapsdivisjonen og Innovasjonsdivisjonen har klart definerte roller og god kontakt med sine brukergrupper. Vi har oppfattet at dette har forbedret kommunikasjonen og forbedret vår forståelse av og innsikt i disse sektorene og gjennom dette lagt grunnlaget for en bedre forvaltning av grunnforskning og næringsrettet forskning.

Divisjon for store satsinger har et hovedansvar for å etablere og gjennomføre den nye programkategorien Store program. I tillegg har divisjonen hovedansvar for forskning for politikkutforming, og er slik inngangsporten for mange av departementene. Anvendt forskning for utvikling og miljø og handlingsrettet samfunnsforskning er tydelig plassert i Satsingsdivisjonen. Landbruks- og matforskningen og fiskeri/marin forskning er derimot delt mellom Satsingsdivisjonen og Innovasjonsdivisjonen og dette har vært påpekt i dialogen som en endring fra tidligere, uten at det har framkommet vesentlige innvendinger mot organiseringen.

3. Utviklings- og forbedringsområder

3.1. Større grad av åpenhet

Hovedstyret tok tidlig i sin virkeperiode initiativ til flere kontakt- og diskusjonsmøter med forskningsinstitusjonene, departementene og næringslivets organisasjoner. Temaene for møtene var blant annet strategiarbeidet og Forskningsrådets budsjettforslag. Styret gjennomførte flere studiereiser til regioner og private bedrifter for å få bedre innsikt i det norske innovasjonssystemet, og har innført en systematisk besøksordning til universitetene.

Tilsvarende har divisjonsstyrene gjennomført regelmessige kontaktmøter først og fremst med universitetene men også med andre FoU-aktører. Både styreleder, lederne for divisjonsstyrene og de øvrige styremedlemmene har hatt utstrakt kontakt med enkeltpersoner og organisasjoner, i tillegg til den kontakt administrasjonen har.

I starten av styrets periode var det viktig at Hovedstyret hadde en fremskutt posisjon i arbeidet for å skape et åpnere Forskningsråd. Etter hvert har styret nedtonet dette arbeidet i takt med at åpenhet er blitt sterkere innarbeidet som en gjennomgående arbeidsform. Gjennom foresight-prosjektene og utvikling av fagstrategier er interessenter og aktører i forskning, næringsliv og samfunnet i større grad enn før inkludert i utforming av fag- og programstrategier, selv om dette ikke er en ny arbeidsform. Innovasjonsdivisjonen gjennomgikk sine virkemidler med betydelig ekstern dialog og Rådets nordområdestrategi er utarbeidet gjennom en meget bred og systematisk prosess.

Vår vurdering, ut fra de tilbakemeldinger vi har mottatt, er at styret og administrasjonen langt på vei har lyktes i arbeidet med å skape et mer åpent forskningsråd. Men Hovedstyret mener likevel at det fortsatt er store utfordringene i arbeidet med å finne gode samspillsformer i kontakten med aktørene i forskningssystemet, særlig knyttet til det strategiske arbeidet. Dette gjelder grunnlaget for Forskningsrådets prioriteringer, utviklingen av nye satsinger og strategiske vurderinger.

3.2 Samspillet i organisasjonen må forbedres

Det er etablert et godt samarbeid i organisasjonen på flere områder. Dette gjelder for eksempel både i budsjettarbeidet og i arbeidet rettet mot norsk deltakelse i EU-forskningen. Men Forskningsrådet ønsker å øke evnen til samspill og samordning mellom divisjonene. Det er særlig to forhold som gir utfordringer for samspillet på tvers av organisatoriske skillelinjer i Forskningsrådet:

For det første er Forskningsrådet nærmest per definisjon en arena for interessekonflikt. Noe av poenget med ett felles forskningsråd er at en faglig instans skal veie ulike fagfelt og samfunnsinteresser mot hverandre, og gi et samlet råd til departementer og regjering. Dette fører lett til at den enkelte saksbehandler og det enkelte programstyre føler seg forpliktet til å kjempe for sitt eget ansvarsområde. Organisasjonen må evne å takle dette gjennom gode prosesser for å få fram helhet og overordnede perspektiver.

For det andre har Forskningsrådet forvaltningsoppgaver som gjør det nødvendig å stille høye krav til likebehandling og habilitet. Dette har gjort det naturlig med en tydelig vertikal linjeorganisering, og organisasjonen har hatt mindre trening i prosjektarbeid i matrise annet enn som tidsavgrensede utrednings- eller utviklingsprosjekter. Etableringen av Store program med krav til god tverrgående kontakt og samspill, representerte derfor nye utfordringer.

Vi har hatt stor grad av oppmerksomhet mot dette og det settes nå et sterkt fokus på å utvikle evnen til prosjekt- og matriseorganisering og styrke samarbeidet på tvers av enheter. Etableringen av større satsinger som Sentre for fremragende forskning, Sentre for forskningsdrevet innovasjon og Store program har involvert alle deler av Forskningsrådet, og profilert Forskningsrådet som en samlet organisasjon overfor brukerne.

3.3 Rådet må videreutvikle sin forskningsstrategiske kompetanse

Forskningsrådet har forsøkt å dreie innsatsen mer mot rådgivning og strategisk arbeid. En viktig hindring har vært vår arbeidsmåte og kompetanse. Administrasjonen har vært hardt belastet med søknadsbehandling og endringer av systemene for brukerbetjening. Det har gjort det vanskelig å frigjøre nok tid til nytenkning og kritisk diskusjon av sentrale forskningspolitiske spørsmål. Samtidig har det vært mangel på medarbeidere med rett kompetanse. Det er derfor lagt vekt på å frigjøre ressurser ved å effektivisere de mest krevende arbeidsprosessene, og rette nytilsetninger inn mot mer strategiske oppgaver.

Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad vi har lyktes i å styrke Forskningsrådets strategiske funksjon. Vi tror ikke at vår rådgivningsfunksjon overfor departementene er svekket, men ser at det nå stilles andre krav enn tidligere i forhold til å bidra til departementenes politikkutvikling og til strategier for forskningssystemet. Samtidig ser vi at det er mulig å bli mer tydelig i vår kommunikasjon. Sammenlignet med forskningsråd i andre land har Forskningsrådet en spesiell utfordring i å skape en balanse mellom å gi spisse råd, og samtidig forankre disse innenfor hele bredden av Forskningsrådets kontaktflate og virksomhet, organisasjon og styringssystem. Dette vil nok uansett være et område som det er nødvendig og viktig å arbeide videre med.

3.4 Roller og samspill i styresystemet må videreutvikles

Hovedstyret og de tre divisjonsstyrene har hatt grundige diskusjoner i forbindelse med egenevalueringen med særlig fokus på styringssystemets struktur, styrenes innbyrdes oppgave- og arbeidsdeling og forholdet mellom styrene og administrasjonen. Viktige synspunkter som har fremkommet er:

- Det er et fagstrategisk underskudd i styringssystemet som er særlig merkbart i forhold til langsiktig grunnleggende forskning.
- Hovedstyret og divisjonsstyrene har i stor grad den samme kompetansen. Dette har i noen grad bidratt til å utydeliggjøre oppgave- og ansvarsdelingen mellom de to styrenivåene.
- Summen av departementenes føringer og Hovedstyrets beslutninger etterlater i noen tilfelle lite beslutningsrom til divisjonsstyrene.
- Divisjonsstyrer inn i administrasjonen virker forsterkende på organisatoriske skillelinjer og kan bidra til fragmentering. Helhetlig utvikling på fagområder som ansvarsmessig er fordelt på flere divisjoner blir vanskeliggjort.
- Plassering av Store programmer i én divisjon har i de første årene gitt manglende eierskap til programmene i øvrige divisjoner og har medført at Innovasjonsstyret opplever et manglende samsvar mellom mandat, faktisk ansvar og virkemidler.
- Programstyrene oppleves av divisjonsstyrene som relativt autonome. De bør også kunne utnyttes bedre i det forskningsstrategiske arbeidet. Dette sammenfaller med at programstyrene selv mener de er for belastet med operative oppgaver og får arbeidet for lite strategisk.

I det videre arbeidet er det viktig å tydeliggjøre hvert enkelt divisjonsstyres ansvarsområde og styrke det strategiske arbeidet i styrene på nivå 2 og 3. Faglige perspektiver må styrkes i den overordnede styringen av Forskningsrådet og det er viktig å få til mer helhetlig strategiutvikling og bedre samspill på tvers av divisjonene.

3.4.1 Tydeliggjøre divisjonsstyrenes ansvarsområde

Divisjonsstyrene har en formell rolle i Forskningsrådet, og er en viktig ressurs for strategiutvikling og politisk rådgivning. Egenevalueringen har vist at styrene bør avlastes for saker som kan avklares av administrasjonen for å styrke det strategiske arbeidet. Vedtektenes formulering danner nå grunnlag for en arbeidsform hvor alle spørsmål av faglig karakter, mange bevilgningsspørsmål, sammensetning av programstyrer og komiteer med mer, legges fram for divisjonsstyrene. Formålet er å sikre legitimitet i beslutningene, men prisen er at styrene overbelastes med saker, og tidvis arbeider for operativt og med for stort detaljeringsnivå. Det bør vurderes om Forskningsrådets vedtekter kan reformuleres, slik at de tydeligere legger til rette for en mest mulig hensiktsmessig arbeidsdeling mellom divisjonsstyrene og administrasjonen. En justert arbeidsdeling kan gi divisjonsstyrene rom for mer strategisk arbeid og slik bidra til å styrke Forskningsrådet som forskningspolitisk rådgiver og forskningsstrategisk aktør. Samtidig vil dette kunne bidra til redusert saksbehandlingstid og redusert administrativt arbeid i forbindelse med styremøtene.

3.4.2 Styrke faglige perspektiver i den overordnede styringen

Ved at divisjonsstyrene får mindre enkeltsaksbehandling, kan de også endres i retning av faglig sterkere kollegier. Dersom divisjonsstyrene får et klarere mandat når det gjelder strategisk arbeid, og mandater som er mer spesifikke for den enkelte divisjon, bør også styrenes kompetansemessige sammensetning endres for å underbygge den strategiske rollen.

Forskningsrådet har også viktige ressurser i de mange og høyt kompetente personer som bidrar i fagkomiteer og programstyrer. Disse kan brukes mer aktivt som bidragsytere i Forskningsrådets strategiarbeid. Innenfor rammen av gjeldende vedtekter er det fullt mulig å gi 3. styringsnivå et tydeligere mandat for å medvirke til utvikling av strategier og prioriteringer.

3.5 Bedre samspill på tvers av divisjonene

Det pågående arbeidet med å forbedre samspillet på tvers av divisjonene har gitt, og vil gi, resultater. Samtidig virker flere styrer innenfor samme organisasjon splittende, og kan bidra til at strategier, prioriteringer og utforming av virkemidler sementeres innenfor ansvarsområdene til de ulike styrene. Det er likevel av stor verdi å ha organer som kan fremme de ulike interessene og faglige perspektivene innenfor norsk forskning – og som bidrar til at Forskningsrådet er en unik møteplass for å diskutere og avklare spørsmål på tvers av fag- og sektorgrenser. Det er derfor ikke ønskelig å redusere deltakelsen av ulike faglige og sektorspesifikke interesser i Forskningsrådet, men å endre arbeidsformen slik at Forskningsrådet bedre kan ta de ulike synspunktene og perspektivene i bruk.

De Store programmene representerer en særlig utfordring. Divisjonsstyret for innovasjon mener at de vanskelig kan utøve sitt mandat med ansvar for hele næringslivet når svært store deler av forskning og utvikling innen for eksempel petroleum, materialer og IKT ligger innenfor Satsingsdivisjonens ansvarsområde. Fra Vitenskapsdivisjonen er det påpekt at det er vanskelig å få et helhetlig strategisk grep om for eksempel IKT-forskningen da denne nå er delt på alle tre divisjoner og med vesentlige felt innenfor et av de store programmene. Løsningsmuligheter ligger både i refordeling av ansvar og oppgaver, arbeidsform på styrenivå og arbeidsformer i administrasjonen.

Det er ønskelig å videreutvikle modellen slik at Forskningsrådet fremstår som faglig rikere og tyngre, og får et bedre samspill på tvers av sektorer og fag. De fleste forslag som kan forbedre samspill og evne til strategisk arbeid, kan realiseres innenfor rammen av eksisterende vedtekter. Endrede krav til Forskningsrådet og erfaringer over tid kan gjøre det ønskelig å justere den organisatoriske inndelingen av Forskningsrådet. Det er en begrensning at Rådet ikke selv kan utforme dette apparatet. Vedtektene bør derfor endres på dette punkt slik at man løpende kan optimalisere organisasjonen.

Det skal utnevnes nye divisjonsstyrer fra høsten 2007. Det nye Hovedstyret bør utvikle nye mandater for divisjonsstyrene og retningslinjer for administrasjonens arbeid i henhold til anbefalingene gitt over.

4. KD bør ta initiativ til en gjennomgang av departementenes relasjoner til Forskningsrådet

4.1 Styringsrelasjonene er komplekse og krever fleksibilitet, men rom for mindre detaljstyring

Forskningsrådet erkjenner at det må være et komplekst og smidig samspill mellom Forskningsrådet som rådgiver og iverksetter av forskningspolitikken på den ene siden og departementene og det politiske system på den andre. Samtidig er det prinsipielt viktig at det er tilstrekkelig uavhengighet mellom det politiske nivå og det forskningsstrategiske og i verksettende nivå. Hvis styringen er for tett, kan dette hindre Forskningsrådet i å utøve sin kompetanse på mest mulig hensiktsmessig måte. Konsekvensene kan bli at forskningen ikke organiseres så optimalt som mulig med tap av faglige så vel som økonomiske synergieffekter.

Mens Forskningsrådet har stor selvstendighet i sin rådgivning gjennom budsjettforslag og andre innspill, er tildelingen av midler ofte med så detaljerte føringer at dette begrenser mulighetene til å følge opp sektorovergripende mål.

Evalueringen av Forskningsrådet var kritisk til departementenes styring av Forskningsrådet fordi det kan gjøre at utformingen av satsinger og forvaltning av forskningsmidler blir kortsiktig. Dette ble ikke et tema i forbindelse med omorganiseringen av Forskningsrådet men departementet initierte en utredning om departementenes styring av forskningsmidler og Forskningsrådet.

I rapporten fra 2004 heter det at departementene i for liten grad skiller mellom rollen som forvalter av langsiktige kunnskapsbehov og som kjøper av forskning. Det heter videre at forskning som er sektorovergripende, ofte ikke passer inn i den logikken som driver sektorprinsippet for forskning. Det konkluderes også med at styringen av midler er for detaljert, og at det er betydelig variasjon mellom departementene mht føringer på bevilgninger. Dette gir utfordringer i forhold til Kunnskapsdepartementets ansvar for å koordinere og sette krav til enkeltdepartementenes styring og samspill med Forskningsrådet.

4.2 Forskningsfondet kan balansere sektorprinsippet

Disse problemstillingene har vært erkjent lenge. Når styringsrelasjonene likevel består, kan det ligge innebygget i sektorprinsippet på den måten at det for departementene er vanskelig å skille mellom en langsiktig investeringsfunksjon (som krever mindre detaljerte føringer) og

ivaretagelse av mer kortsiktige kunnskapsbehov (som krever styring). Hvis man erkjenner at komplekse styringsrelasjoner er bygget inn i selve strukturen, kan løsningen nettopp være at Rådet ved siden av de enkelte departementenes bevilgninger, mottar en generell bevilgning som i liten grad er øremerket.

En viktig målsetting knyttet til etableringen av Fondet for forskning og nyskaping lå nettopp her. Fondet har tilført Forskningsrådet midler som har gitt stor handlingsevne i forhold til viktige satsinger. Dette gjelder SFF, SFI, Store program og utstyr i tillegg til en rekke andre initiativ. Dette har vært svært positivt og gitt Forskningsrådet virkemidler for å spille en tydeligere strategisk rolle og gjort oss bedre i stand til å skape en helhet gjennom sektorovergripende prioriteringer. Det er derfor av stor betydning at Fondet fortsatt kan spille denne rollen. Dette betyr at fondet må gis fortsatt vekst og at Rådet sikres selvstendighet i disponeringen av deler av avkastningen.

4.3 anbefalinger

Endringer av samspillet mellom Rådet og departementene vil kreve både bedre kompetanse i Forskningsrådet om departementenes behov og arbeidsmåter, og bedre avstemt forståelse av forventninger og roller mellom departementene og Forskningsrådet. Vi mener derfor at Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet sammen bør gjennomgå styringsrelasjonene for å sikre at tildelingene gir det nødvendige handlingsrom til Forskningsrådets styrer. Roller og gjensidige forventninger bør avklares og avstemmes for å legge til rette for en mer strategisk dialog mellom departementene og Forskningsrådet. Fondet for forskning og nyskaping må sikres som en viktig mekanisme for koordinering på tvers av fag og sektorer.